



Inversión Social destinada a la Primera Infancia

Período 2010-2023

Con el apoyo de



Inversión social en primera infancia

1. Introducción

En el año 2017 la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Córdoba, puso en funcionamiento el Sistema de Monitoreo de Derechos. Este documento, es un resultado más del sistema y aborda la inversión social de la Provincia en **primera infancia**, entendiendo a la misma como aquella parte de los recursos que la provincia destina a niñez y adolescencia, que **beneficia directamente o indirectamente a niños y niñas de entre 0 a 5 años de edad**.

Los recursos que la provincia ha invertido en NNyA han tenido por objeto la protección de los Derechos proclamados en La Convención sobre los Derechos de los Niños. Pero además, en los últimos años se busca cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, en los cuales busca garantizar un adecuado crecimiento de niños y adolescentes de forma tal de alcanzar en el futuro una sociedad y economía más desarrollada.

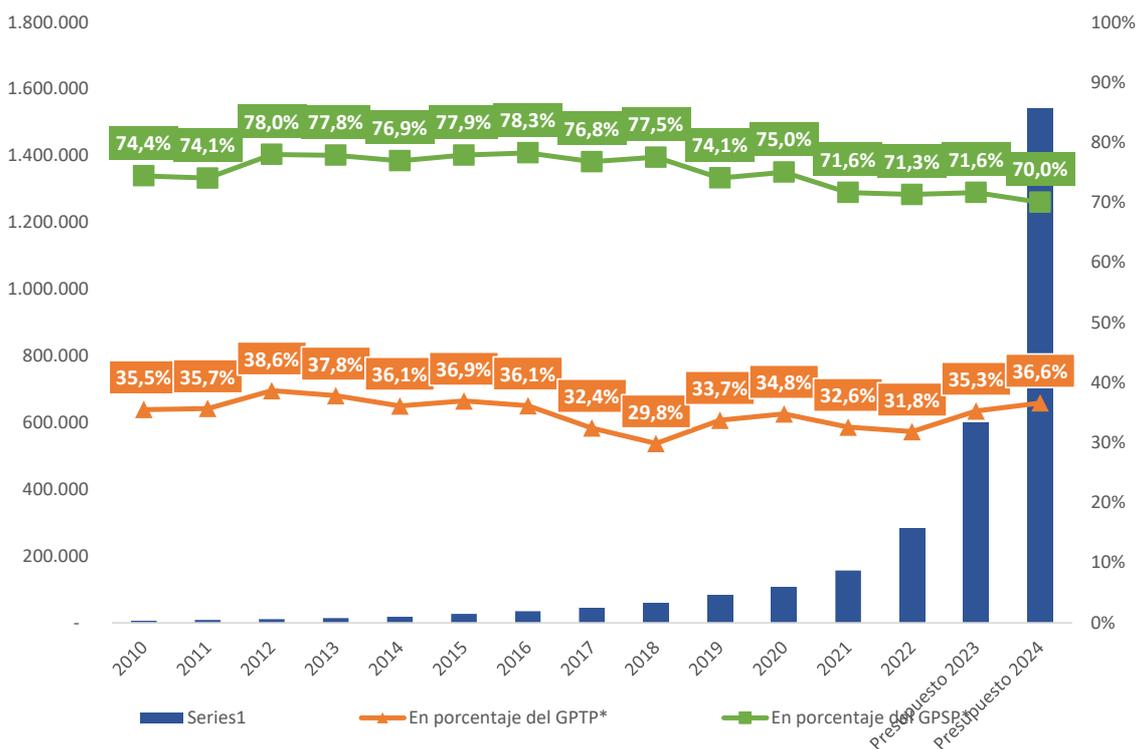
En particular, nos enfocaremos en **primera infancia**, donde el Estado Provincial ha trabajado activamente en pos de un adecuado desarrollo de los niños que habitan el territorio provincial, buscando eliminar diferentes formas de malnutrición que condicionen el crecimiento futuro de niñas y adolescentes, como así también el reducir la mortalidad infantil y ofrecer educación gratuita, equitativa y de calidad a niños y adolescentes, procurando además su permanencia en el sistema educativo a través de programas complementarios como por ejemplo boletos educativos gratuitos, becas académicas y comedores escolares.

El gasto público social destinado a niñez y adolescencia en la Provincia de Córdoba representó en promedio entre el año 2010 y 2020 el 76,5% del gasto en servicios sociales, sin embargo, en las ejecuciones presupuestarias entre 2021 y el 2023 se ha reducido en promedio al 70,3%. Para el Presupuesto 2024 aprobado, el ratio se ubicó en el 70%. Es decir, que de cada diez pesos volcados a la finalidad servicios sociales, en los últimos 15 años se destinó como mínimo siete pesos de manera directa o indirectamente a niños y adolescentes.

Si se mide en términos del gasto público total de la provincia, entre el año 2010 y el año 2020 representó en promedio el 34,2%, evidenciándose una leve baja para el promedio 2021-2024, ubicando el indicador en el 33%.

**Gráfico 1. Gasto público social destinado a la niñez,
Devengado 2010-2022/Presupuesto 2023-2024 ****

Indicadores agregados



Fuente: Defensoría de los derechos de NNyA de la Provincia de Córdoba, en base a datos del Ministerio de Finanzas y Dirección de Estadística de la Provincia de Córdoba.

Nota: * Gasto público total de la Provincia –GPTP-; Gasto público social de la provincia –GPSP-; ** Datos provisionales sujetos a revisión.

2. Inversión social en primera infancia

Si se descompone el gasto destinado a niñez de acuerdo a los distintos grupos etarios (primera infancia, niñez y adolescencia), se puede estimar que en la ejecución presupuestaria entre el año 2010-2022, en promedio, que el 25% de la inversión en NNyA va destinada a primera infancia. En otros términos, **cada 4 pesos que se invierte en niñez, uno atiende directa o indirectamente a la primera infancia. Para el presupuesto 2023 y 2024 este indicador tuvo una leve mejora, ubicándose en el 27%**

Gráfico 2. Gasto público social destinado a la niñez por grupo etario, Devengado 2010-2022/ Presupuesto 2023-2024.

Porcentaje de participación

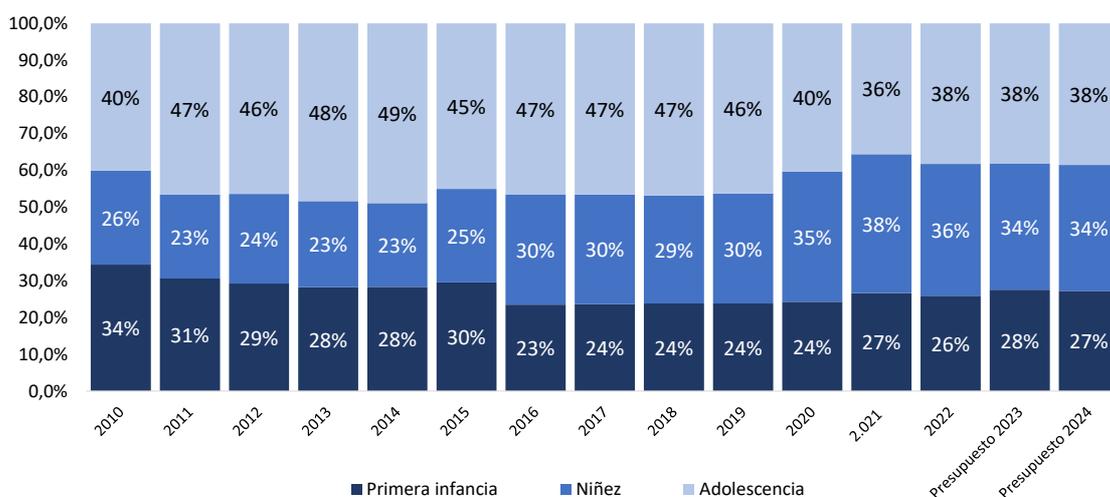
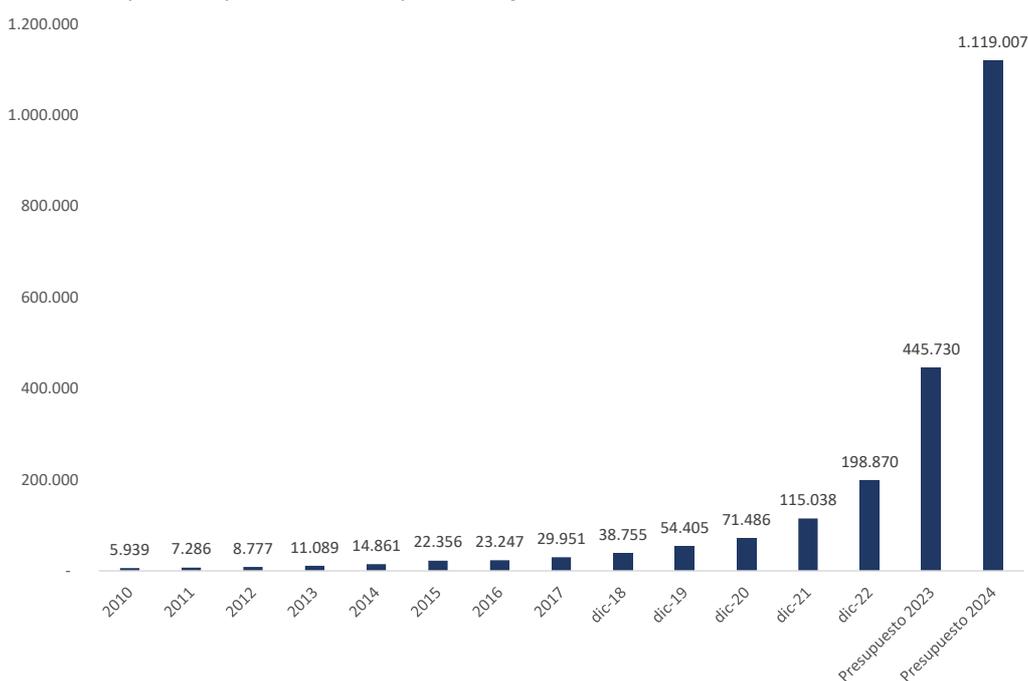


Gráfico 3. Gasto destinado a primera infancia en términos per-cápita, Devengado 2010-2022/ Presupuesto 2023-2024.

Pesos corrientes por niño perteneciente a primera infancia



3. Inversión social en primera infancia según categorías

La metodología propuesta por la DAGPyPS-UNICEF (2009) permite desagregar el GPSdN en distintas categorías, lo cual fue trasladado a lo invertido por la provincia en primera infancia.

Cabe destacar que la categoría referida a educación es la de mayor peso dentro del gasto destinado a niñez explicado, principalmente, por la responsabilidad que recae en la provincia de proveer de servicios educativos a infancia, niñez y adolescencia. Sin embargo, cuando focalizamos el análisis en primera infancia, la incidencia de dicho gasto en esta franja etaria, resulta menor. La razón, puede encontrarse en que la obligatoriedad de la educación en primera infancia es a partir de los 4 años y opcional para salas de 3 años, con lo cual los recursos asignados son menores en relación a o destinado a niñez y adolescencia, donde la obligatoriedad es para todas las edades. Así mismo, debemos destacar que, para la franja etaria de 45 días a 3 años, el Estado Provincial ofrece programas que se han perpetuado a lo largo de los distintos gobiernos, como es el de Salas Cunas, el cual permite la contención de las primera infancias y ofrece una herramienta a madres y padres para poder trabajar o finalizar sus estudios.

Cuadro 1. Gasto público social destinado a primera infancia por categoría, Devengado 2010-2024/ Presupuesto 2023-2024.

En precios constantes

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Pto 2023	Pto 2024
Educación	4.177	4.004	3.881	3.777	3.911	4.564	3.228	3.248	2.853	2.652	2.502	2.640	2.499	2.148	1.646
Salud	375	497	569	583	488	635	575	572	542	494	754	752	525	317	316
Obras sociales	258	276	292	295	299	359	365	377	344	305	460	283	236	153	219
Nutrición y alimentación	227	188	190	178	178	211	183	184	183	194	224	206	204	125	129
Protección del niño y adolescente	170	187	166	152	170	161	197	209	199	163	178	141	135	90	152
Ayuda directa	27	10	10	6	4	19	29	32	29	116	165	131	96	57	38
Deportes , recreación y cultura	47	49	45	49	50	52	54	60	69	51	50	40	36	20	18
Condiciones de vida	94	142	38	79	59	77	84	159	65	27	10	51	141	99	37
Desarrollo e integración	37	63	27	26	22	19	13	23	21	20	16	19	18	19	16
Ciencia y técnica	5	6	3	3	3	2	3	3	3	2	2	2	2	2	1
Otros Servicios Urbanos	3	9	0	1	1	0	0	1	2	0	-	91	130	74	111
Total general	5.420	5.430	5.221	5.150	5.185	6.100	4.731	4.868	4.311	4.026	4.360	4.356	4.022	3.105	2.685

Durante los últimos años, la cantidad de recursos monetarios en términos reales, destinados a primera infancia tuvo una caída sostenida producto de la aceleración del proceso inflacionario.

Entre el año 2014 y el año 2022, se registró una caída en términos reales de la inversión en primera infancia del 22%. Luego, entre en el presupuesto 2023 y 2024, la caída se acentúa, llegando al 48%. Debemos tener en cuenta que al momento de la presentación y aprobación del Presupuesto Provincial, las pautas inflacionarias suponían una recomposición real de los recursos destinados primera infancia, pero con los datos observados de inflación y las nuevas estimaciones¹, las asignaciones presupuestarias quedaron descalzadas respecto al ritmo estimado de crecimiento de los precios.

Entre los programas educativos más importantes asociados a primera infancia, se destacan el de educación inicial, el cual comprende el funcionamiento de jardines maternos y de infantes, atendiendo a niños desde los 45 días hasta los cinco años de edad. Estos establecimientos constituyen la primera unidad pedagógica del Sistema Educativo Provincial, el cual se encuentra normado bajo la Ley 9870². Específicamente, en el artículo 26 de la mencionada Ley, establece que la educación inicial es obligatoria a partir de los cuatro años y tiene carácter optativo para las restantes edades abarcadas por este nivel, tendiendo a universalizar las salas para niñas y niños de tres años, y priorizando las grupos de vulnerabilidad social.

Para el año 2023³, la Provincia de Córdoba contaba con 1757 establecimientos de educación inicial, 2042 unidades de educación primaria y 932 escuelas secundarias. Del total de establecimiento de educación inicial, 1444 se encontraban bajo la administración provincial y 313 establecimiento eran de gestión privada, los cuales también reciben recursos de la Provincia para su funcionamiento.

Por otro lado, en el año 2016 comenzó a implementarse el programa de Salas Cunas, proyecto que se articula con ONGs y Municipios de la provincia, el cual brinda espacios destinados al cuidado y la protección de niños y niñas de 45 días a 3 años de sectores vulnerables. Este espacio tiene por objetivo contribuir al desarrollo psico-social de los niños y niñas invirtiendo en la estimulación temprana, para garantizar el desarrollo y brindar a las mujeres un lugar de cuidado y contención de sus hijos, mientras ellas trabajan o asisten a las escuelas. Esto contribuye a la inserción social y laboral de

¹ Se proyecta en base a la inflación publicada por el Relevamiento de Expectativas de Mercado -REM- del BCRA.

² Establece la obligación del Estado Provincial a garantizar el derecho a la educación, brindando igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y promoción de los alumnos. La provincia garantiza el financiamiento del sistema educativo provincial, asignando fondos provenientes de recursos tributarios y no tributarios.

³ Según datos del Anuario Estadístico 2023 del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

mujeres y garantiza cuidado indispensables a la primera infancia. En Córdoba ya existen más de 500 Salas Cunas, donde asisten 18.069 niños y niñas. Además existen 13 centros de cuidado infantil dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que junto a los más de 1400 establecimientos educativos de educación inicial para niños y niñas 4 y 5 años, conforman la red provincial de educación para primera infancia. En la Provincia de Córdoba la sala de 3 es universal (no obligatoria) para todos lo niñas y niños cordobeses.

Estas políticas concuerdan con la meta 4.1 de los ODS, que plantea que se debe garantizar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, de forma tal de estar preparados para la enseñanza primaria.

La **segunda categoría en orden de importancia es salud**. En el Presupuesto 2024, la provincia destinó \$49.368 millones a garantizar el derecho a la salud a niños y niñas que transitan su primera infancia. Dicho monto representa un aumento del 192,6% interanual respecto al presupuesto 2023.

La prestación de servicios de salud es una responsabilidad delegada a los niveles provinciales y municipales de gobierno. El Gobierno de la Provincia de Córdoba cuenta con la Ley 9.944⁴ que garantiza el Derecho a la salud a los NNYA.

En este sentido, toda institución de salud debe atender prioritariamente a las niñas, niños y adolescentes y mujeres embarazadas. Las NNYA tienen derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud. El derecho a la salud se articula en base al principio de la igualdad y no discriminación y al principio de efectividad⁵.

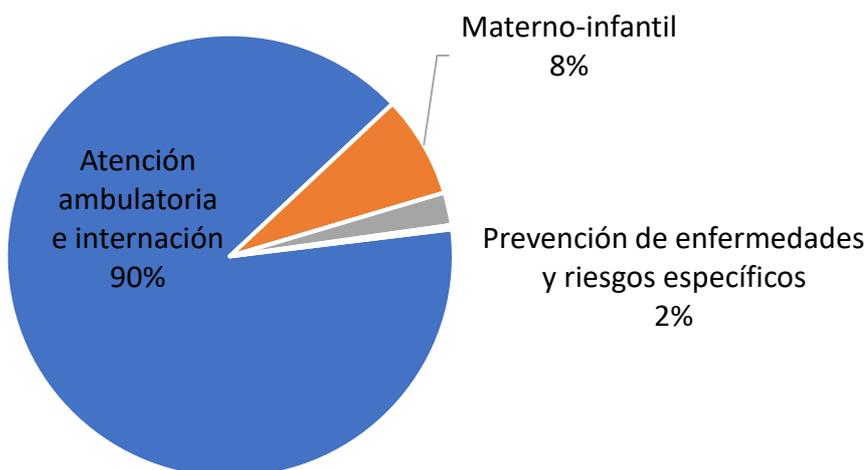
En pos de garantizar el derecho a la salud, la provincia es responsable del mantenimiento de la infraestructura edilicia y de las operaciones diarias de los centros asistenciales de salud, es decir, responde por el pago de sueldo a doctores, enfermeras/os, personal administrativo, de medicamentos, insumos, limpieza, entre muchos otros gastos asociados a garantizar el acceso a la salud a la sociedad. Además destina recursos propios en concepto de transferencias hacia los municipios para que estos los destinen a salud.

⁴ En su Art. 17 explicita que los organismos del Estado deben garantizar el acceso a los servicios de salud (...); programas de asistencia integral, rehabilitación e integración; programas de atención, orientación y asistencia dirigidos a su familia, y campañas permanentes de difusión y promoción de sus derechos dirigidas a la comunidad a través de los medios de comunicación social.

⁵ Art. 10 y 11 de la Ley Provincial Nro. 9.944.

Del total de recursos destinado a salud, los principales subcategorías son la atención ambulatoria e internación y la atención materno-infantil.

Gráfico 4. Gasto en salud destinado a primera infancia Presupuesto 2024*



Fuente: Defensoría de los derechos de NNYA de la Provincia de Córdoba, en base a datos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

La principal subcategoría del gasto en salud destinado a NNYA fue la correspondiente a atención ambulatoria e internación, con el 90% de participación. Dentro de esta subcategoría se encuentran un conjunto de programas que conforman el pilar para garantizar el acceso a la salud a la comunidad, a través de los distintos centros asistenciales⁶.

En segundo lugar, se ubica el gasto social destinado a la atención materno-infantil, representando el 9% del gasto en salud de primera infancia. Estos recursos fueron aplicados en acciones tendientes a mejorar el acceso a la salud de la madre, recién nacido, niños y adolescentes. Entre los programas que se destacan se encuentran la cobertura universal de salud "SUMAR" o ex Plan Nacer que ofrece cobertura de salud a embarazadas y niños/as hasta los 6 años, niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres de 20 a 64 años de edad sin obra social. Otras acciones son el plan estratégico provincial para la reducción de la mortalidad y morbilidad materna y perinatal, la red de servicio de seguimiento de recién nacidos de riesgo -Red Serenar- que brinda atención integral a los recién nacidos, desde el alta hospitalaria en los servicios de neonatología hasta los 6 años, con seguimiento ambulatorio, las campañas de vacunación anuales, de salud bucal y programas tendientes a detectar y reducir

⁶ Los principales programas incluidos en la categoría atención ambulatoria e internación garantizan el funcionamiento de los centros asistenciales de la capital e interior provincial.

sobrepeso/obesidad a través de detecciones tempranas en intervenciones escolares , que son luego atendidos en un consultorio específico en el Hospital Pediátrico. Cabe destacar, que en el año 2023, se inauguró el nuevo Hospital de Maternidad Provincial, con capacidad para atender entre 5.500 y 6.000 partos anuales.

En tercer y cuarto lugar se encuentra la inversión de la provincia destinado a la cobertura de obra social y nutrición en la primera infancia.

La Provincia de Córdoba cuenta con una obra social estatal, la Administración Provincial del Seguro de Salud (en adelante APROSS). Los recursos ejecutados por este organismo fueron incorporados al GPSdN destinado a primera infancia, ponderados por la cantidad de NNyA beneficiarios de la obra social⁷.

Para el ejercicio 2024, se estima que APROSS destinara a primera infancia \$34.202 millones.

Luego, ***la inversión categorizada como Nutrición y Alimentación*** es dividida en dos conceptos. Por un lado se encuentran las erogaciones o recursos destinados a comedores escolares y copa de leche, y por otro el gasto en programas de emergencia alimentaria (PEA).

En el Presupuesto 2024, la Provincia de Córdoba presupuesto para la totalidad de niños y adolescentes la suma de \$118.154 millones, representando un crecimiento respecto al presupuesto del año anterior del 222%. Del total de recursos, se estima que \$20.154 millones fueron destinados a primera infancia, representando un aumento del 202% respecto a lo presupuestado en 2023.

El gasto en Nutrición y Alimentación responde a medidas o políticas de gobierno de carácter asistencialistas y permiten que grupos vulnerables de la sociedad tengan acceso a una alimentación saludable. Una adecuada alimentación durante la niñez y adolescencia permite un mejor desarrollo cognitivo y contribuye a lograr la permanencia del niño en el sistema educativo formal.

En este sentido, la Provincia de Córdoba cuenta con el programa social denominado PAICOR. En base a la metodología, este programa se incluye dentro de la subcategoría comedores escolares y copa de leche. PAICOR es un programa gubernamental con más de 35 años de vigencia, beneficiando a NNyA carenciados que asisten a los establecimientos educativos. Este programa permite que los NNyA tengan acceso a una alimentación adecuada e inculcar hábitos vinculados a la alimentación saludable. Los

⁷ Se trabajó con la estructura de beneficiarios de APROSS existente al mes de abril del 2019.

recursos asignados permite la inclusión social de NNyA pertenecientes a grupos vulnerables de la sociedad y su permanencia en el sistema educativo.

En el Presupuesto 2024, la provincia destino \$107.997 millones al financiamiento de comedores escolares en el marco del programa PAICOR. El monto representó un aumento del 244% respecto a lo asignado en el presupuesto del ejercicio anterior. Del total de recursos, se estima que \$16.539 millones se destinaron a primera infancia.

Este programa permite abastecer de recursos a 3.296 comedores repartidos en todo el territorio provincial. El sistema se divide en tres modalidades:

- Sistema de elaboración de comidas y servido en mesa, con 1.030 comedores.
- Sistema tradicional viveres crudos, con 390 comedores.
- Sistema tradicional federalizado, con 1.876 comedores⁸.

Otro programa de importancia es el denominado Mas leche Mas Proteína, que se enmarca dentro del programa de complementos nutricionales para grupos vulnerables. Según los últimos datos disponibles, al primer semestre del 2023, se han visto beneficiado más de 267 mil niños de entre 0 y 11 años, quienes recibieron el complemento a través de 568 puntos de entrega, con 209 puntos en Ciudad de Córdoba y 359 en el interior provincial.

⁸ Según informa el Portal de datos abiertos de la Provincia al primer semestre del 2023.

4. Conclusiones

Garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes requiere no solo de marcos legales acordes a la Convención, ni alcanza con la creación y consolidación de nuevas institucionalidades específicamente dedicadas a ella. Requiere entre otras cosas más, de políticas públicas centradas en una mirada integral de niñas, niños y adolescentes, articuladas entre diversos actores y para ello es prioritaria la decisión en torno a la inversión presupuestaria bajo este objetivo. La medición de la inversión social en NNyA es una herramienta de utilidad para visibilizar el modo en que la Provincia asigna recursos a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En este documento, se avanzó un paso más y se logró identificar a que grupos etarios va destinada la inversión en NNyA.

De nuestros informes se desprende la estabilidad en los últimos años del porcentaje del gasto social destinado directa o indirectamente a niñez y adolescencia, que se ubicó en promedio en el 76,8% entre el 2010 y 2020, se redujo al 70% en el Presupuesto 2024. Así mismo, es valorable que en la crítica situación de crisis económica, el Estado Provincial siga focalizando esfuerzos en atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, a través de los distintos programas sociales, de forma tal que la porción del gasto social destinado a inversión en NNyA, no se haya visto reducida en mayor magnitud.

No obstante, desde la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes abogamos a que exista un mayor peso relativo de los recursos destinados a primera infancia. En promedio, para los periodos que se tiene registro, el 21% de la inversión social en NNyA va destinado directa e indirectamente a menores de 5 años. Esto responde en parte, a la baja incidencia del gasto de carácter educativo en esta etapa de la vida, ya que solo es obligatoria la sala de 4 y 5 años. Sin embargo, se destaca la tendencia a la universalidad de las salas de 3 años a través del Programa Salas Cunas, el cual ha crecido continuamente desde su creación, y cuenta con 500 salas activas, en donde asisten a más de 18.000 niños y niñas.

Estamos convencidos que la presencia del Estado en los primeros años de vida resulta clave para garantizar un comienzo donde se igualen oportunidades. De este modo sería deseable asignar mayor cantidad de recursos porcentuales a esta etapa de la vida. Los altos niveles de rentabilidad social asociados a la inversión en primera infancia, incrementa las posibilidades de alcanzar en el futuro una sociedad más desarrollada e igualitaria en términos de oportunidades.

En este sentido, el Estado debe brindar recursos para el logro de un mejor desarrollo cognitivo, emocional, y orgánico para afrontar la niñez, adolescencia y vida adulta.